

MEMBANGUN HUBUNGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DAERAH

[Analisis Komunikasi Kebijakan Publik]

Khairi Juanda¹

Abstrak

Nuansa baru yang dibawa oleh UU No. 32 tahun 2004, adalah adanya suasana *parlementer* dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebagaimana wacana yang berkembang saat ini bahwa suasana parlementarian dapat terlihat dengan begitu luasnya kewenangan yang ada pada DPRD, antara lain dengan kewajiban kepala daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD. Kepala daerah dapat diberhentikan sebelum masa jabatan berakhir apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD. Hubungan antara legislatif daerah (DPRD) dengan eksekutif daerah (Pemda) akan muncul berkaitan dengan dilaksanakannya tugas dan wewenang masing-masing, terutama bidang tugas yang menjadi urusan bersama seperti pembuatan peraturan daerah (Perda), penetapan APBD dan lain-lainnya. Dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 16 dikatakan bahwa badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, diantara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarkhi atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan sub ordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi.

Lembaga legislatif dan eksekutif mempunyai tugas dan kewenangannya masing-masing sebagaimana telah diatur

¹Dosen Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram

dalam peraturan perundang-undangan. Walaupun mereka mempunyai tugas dan kewenangan masing-masing namun keduanya tetap terikat dalam suatu tata hubungan. Hubungan mana akan muncul dengan dilaksanakannya tugas dan kewenangan tersebut. Tata hubungan keduanya adalah sejajar dalam kerangka kemitraan sebagaimana diatur UU No. 32 tahun 2004. Bentuk hubungan antara keduanya tidak selamanya dapat dipertahankan dalam suatu bentuk/pola yang baku. Tuntutan kebutuhan dan perubahan lingkungan membuatnya harus menyesuaikan diri, seperti perubahan peraturan perundang-undangan dari UU No5 tahun 1974 ke UU no.22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004.

Kata Kunci: *Eksekutif, Legislatif, Hubungan, DPRD, komunikasi, Kebijakan*

A. Pendahuluan

Maksud penyelenggaraan otonomi daerah dengan Undang-undang No.22 tahun 1999, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang 32 tahun tentang Pemerintah Daerah, antara lain adalah untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya.

Trias Politica adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan: pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-

undang (dalam peristilahan baru sering disebut rule making functions); kedua kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut rule application function); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut rule adjudication function). Trias politica adalah satu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (functions) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.

Maksud penyelenggaraan otonomi daerah dengan Undang-undang No.22 tahun 1999, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang 32 tahun tentang Pemerintah Daerah, antara lain adalah untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian dapat diartikan bahwa otonomi daerah diharapkan akan memberdayakan masyarakat dan menghidupkan demokrasi yang tercermin dari keterwakilan mereka di DPRD dan produk-produk kebijakan DPRD serta Pemerintah Daerah.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan

keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.

Tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan politik di Indonesia adalah terbentuknya sistem politik yang demokratis. Oleh karena itu, kedaulatan atau kekuasaan yang tertinggi dalam negara haruslah berada di tangan rakyat. Artinya, rakyatlah yang berdaulat dan sekaligus sebagai pemilik utama kekuasaan tertinggi tersebut².

Sesungguhnya, semua bentuk pemerintahan memiliki satu sifat yang sama, yaitu kewenangan untuk membuat hukum atau peraturan, serta kekuasaan untuk memaksa semua pihak agar menaati hukum dan peraturan itu. Beda antara sistem yang demokratis dan yang tidak demokratis terletak pada kenyataan bahwa di dalam sistem yang demokratis, kewenangan dan kekuasaan semacam itu dibangun dan dipelihara berdasarkan kesepakatan dari rakyat, sementara di dalam sistem yang tidak demokratis kesepakatan rakyat tidak merupakan persyaratan³.

Demokrasi baru bisa berjalan kalau masyarakat sadar bahwa mereka memiliki hak untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Demokrasi baru bisa berjalan kalau pencapaian tujuan-tujuan dalam masyarakat diselenggarakan oleh wakil-wakil mereka, dilaksanakan dalam suatu *representative government* , yang dibentuk berdasarkan hasil satu Pemilu. Cara ini menjamin rakyat

²Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, Liberty , 2000.

³M.Ryaas Rasyid, *Kajian Birokrasi Pemerintah & Politik ORBA*, Jakarta, Yarsif Watampone, 1997.

ikut serta dalam proses politik tanpa sepenuhnya terlibat dalam proses itu⁴.

Menguatnya peran Eksekutif di Pusat juga diikuti oleh menguatnya peran kepala daerah terhadap DPRD. Undang-undang No.5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah memberi peluang bagi terjadinya hal tersebut dengan menempatkan DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah bukan suatu badan legislatif daerah yang terpisah dari eksekutif daerah.

Bagaimana besarnya kekuasaan yang diemban oleh Kepala Daerah dapat terlihat dalam pasal 80, UU No.5 tahun 1974; Kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Selanjutnya dalam penjelasan umum undang-undang tersebut dinyatakan bahwa dalam diri kepala daerah terdapat dua fungsi, yaitu fungsi sebagai kepala daerah otonom dan fungsi sebagai kepala wilayah. Sebagai kepala daerah otonom ia memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Sebagai kepala wilayah ia memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah. Dengan kata lain kepala daerah karena jabatannya disamping sebagai kepala daerah otonom dia juga merangkap sebagai kepala wilayah, yang menjadi wakil pemerintah pusat di daerah.

⁴Imawan, Riswandha, *Membedah Politik Orde Baru*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1998.

Ketentuan lain yang melemahkan ruang gerak kewenangan DPRD adalah terlihat dalam tata cara pemilihan Kepala Daerah. Undang-undang ini menjelaskan bahwa kepala daerah dicalonkan dan dipilih oleh DPRD sedikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang. Selanjutnya hasil pemilihan tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedikit-dikitnya dua orang untuk dipilih salah satu diantaranya. Uniknya Presiden atau Menteri dalam Negeri tidak terikat dengan jumlah suara yang diperoleh oleh calon-calon yang diajukan DPRD. Implikasi dari sistem pengangkatan tersebut adalah pada pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak kepada DPRD tetapi kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri⁵.

Pola pertanggungjawaban demikian tidak menjadikan Pemerintah Daerah makin dekat kepada rakyatnya tapi lebih cenderung mengabdikan pada Pemerintah Pusat. Affan Gafar⁶ (2000) mengemukakan; Untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang dekat dengan rakyat di daerah, maka perlu redefinisi tentang pemerintahan daerah, sehingga UU No.5/1974 sudah seharusnya diubah dengan sebuah UU Pemerintahan Daerah yang baru, yang lebih mencerminkan kehendak masyarakat di daerah. Rekrutmen pejabat pemerintahan di daerah, dengan sendirinya, sudah seharusnya melibatkan warga masyarakat di daerah, terutama DPRD.

⁵Undang-undang No. 5 tahun 1974, tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

⁶Gaffar, Affan, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000.

Salah satu gema reformasi adalah sekitar penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama yang berkaitan dengan kedudukan kepala daerah dan optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi rakyat di daerah. Sebagaimana diketahui menguatnya peran kepala daerah atau eksekutif di satu pihak dan melemahnya peran DPRD di pihak lain dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut berbagai kepentingan merupakan salah satu alasan untuk mencabut UU No. 5 tahun 1974⁷.

Dalam sistem pemerintahan daerah kedudukan antara dua lembaga akan menentukan pola hubungan yang terjadi antara keduanya. Hubungan antara legislatif daerah dalam hal ini DPRD dengan Eksekutif Daerah atau Pemerintah Daerah telah mengalami beberapa kali perubahan sejalan dengan perubahan peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Pemberlakuan undang-undang No. 32 tahun 2004 juga membawa beberapa perubahan dalam kedudukan dan hubungan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah. Adanya pemisahan peran yang jelas antara Pemerintah Daerah selaku Badan Eksekutif Daerah dengan DPRD selaku Badan legislatif daerah, memberikan paradigma baru pada hubungan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah. Sama seperti yang dianut oleh Undang-undang No.5 tahun 1974 dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004, DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra bagi pemerintah daerah. Kesetaraan dan kemitraan tersebut, menunjukkan suatu kondisi dan peran yang “equal” antara keduanya.

⁷Dahlan Thaib, *DPR Dalam.....*86.

Nuansa baru yang dibawa oleh UU No. 32 tahun 2004, adalah adanya suasana *parlementer* dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebagaimana wacana yang berkembang saat ini bahwa suasana parlementarian dapat terlihat dengan begitu luasnya kewenangan yang ada pada DPRD, antara lain dengan kewajiban kepala daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD. Kepala daerah dapat diberhentikan sebelum masa jabatan berakhir apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD. Bagir Manan⁸ melihat wewenang menetapkan peraturan daerah (Perda) yang telah disetujui bersama ada pada kepala daerah merupakan pengaruh dari sistem parlementer serta pengaruh sistem *check and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan.

Secara umum implikasi yang terjadi dengan makin luasnya kewenangan yang dimiliki oleh DPRD diantaranya adalah kecenderungan menguatnya peran DPRD sebagaimana dikemukakan banyak pendapat belakangan ini. Ketika pendulum bergerak ke arah yang berlawanan, dengan terjadinya reformasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, DPRD yang dulunya dalam posisi yang lemah atau dilemahkan berubah menjadi lembaga yang mempunyai kekuasaan yang sangat luas atau *powerfull*. Aktivitas pengawasan oleh DPRD dapat dilihat diantaranya dengan banyaknya panitia khusus (Pansus) dan kelompok kerja yang berkaitan dengan pengawasan, salah satu yang dapat perhatian dari banyak kalangan adalah Pansus Pemberantasan KKN. Tidak demikian halnya

⁸Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001.

dengan fungsi legislasi dimana inisiatif pembuatan Perda masih didominasi oleh Pemda, karena masih sedikitnya Perda yang berasal dari usul inisiatif DPRD.

Berbicara tentang menguatnya peran DPRD tidak bisa dipisahkan dengan pola hubungan legislatif-eksekutif daerah, karena kedua lembaga itu merupakan penyelenggara pemerintahan daerah dalam artian luas. Menguatnya peran DPRD, memunculkan kesan dan anggapan seolah-olah ada dominasi badan legislatif daerah terhadap badan eksekutif daerah. Pandangan tersebut tidak sepenuhnya benar, jika dikaitkan dengan adanya suasana *parlementer* dan mekanisme *check and balances* yang mewarnai hubungan legislatif dan eksekutif daerah sebagaimana disebutkan di atas.

Dalam konteks pembicaraan ini, menarik untuk disimak terjadinya pola hubungan yang baru antara DPRD dan Pemerintah Daerah, serta dampak perubahan pola hubungan tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dari uraian tersebut di atas, setidaknya dapat memberikan indikasi secara umum bagaimana situasi yang berkembang saat ini sehubungan dengan adanya perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam UU No. 32 tahun 2004, kedudukan DPRD diberdayakan dengan memperluas hak-hak dan wewenangnya, serta pertanggung jawaban kepala daerah di pertegas. Menyoal fungsi DPRD mau tidak mau akan bersentuhan dengan hubungan legislatif-eksekutif daerah, karena ada fungsi legislasi yang dilaksanakan secara bersama-sama oleh eksekutif-legislatif (*joint authority*),

seperti pembuatan Perda. Pelaksanaan fungsi tersebut akan berperan menentukan pada pola hubungan keduanya. Disamping itu dalam hubungan DPRD dan Pemda yang bernuansa *parlementer* walaupun tidak betul-betul murni, sedikit banyaknya akan terkait dengan mekanisme *check and balances*.

Hubungan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah polanya akan sangat ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, namun juga perlu diperhatikan sejauhmana aplikasinya di lapangan tidak menimbulkan kesan dominasi lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya.

B. Pembagian Kekuasaan

Dalam pemerintahan yang demokratis kekuasaan tidak berada dan dijalankan oleh satu badan tapi dilaksanakan oleh beberapa badan atau lembaga. Tujuan dari dibagi-baginya penyelenggaraan kekuasaan tersebut, agar kekuasaan tidak terpusat hanya pada satu tangan yang dapat berakibat pada terjadinya pemerintahan yang otoriter dan terhambatnya peran serta rakyat dalam menentukan keputusan-keputusan politik.

Dengan adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara sebagai salah satu ciri negara demokrasi, di dalamnya terdapat beberapa badan penyelenggara kekuasaan seperti, badan legislatif, eksekutif, yudikatif dan lain-lain. Pada umumnya negara yang menerapkan sistem pembagian kekuasaan mengacu pada teori “Trias Politica” Montesquieu dengan melakukan beberapa variasi dan pengembangan dari teori tersebut dalam penerapannya.

Trias Politica adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan: pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making functions*); kedua kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule adjudication function*). Trias politica adalah satu prinsip normative bahwa kekuasaan- kekuasaan (*functions*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak azasi warga negara lebih terjamin.

Doktrin ini pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632–1704) dan Montesquie (1689–1755) dan pada taraf ini ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Filsuf Inggris John Locke mengemukakan konsep ini dalam bukunya berjudul *Two Treatises on Civil government* (1690) yang ditulisnya sebagai kritik atas kekuasaan absolut dari raja-raja Stuart serta membenarkan revolusi Gemilang tahun 1688 (*The Glorious Revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh parlemen Inggris. Menurut Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah-pisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang. kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili (Locke memandang mengadili itu

sebagai “*uitvoring*”, yaitu dipandangnya sebagai termasuk pelaksanaan undang-undang) dan kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri)⁹.

C. Perwakilan politik

Pemerintahan yang demokratis dalam artian yang sangat umum sebagaimana pernah dikemukakan oleh Abraham Lincoln (mantan Presiden Amerika Serikat) yaitu *Government of, by, and for the people* (pemerintah yang dibuat oleh rakyat, dilaksanakan oleh rakyat dan untuk kepentingan rakyat). Konsep tersebut terlalu umum dan tidak mungkin untuk melaksanakannya secara langsung. Persoalan utamanya adalah bagaimana dapat merespon dan mengakomodasi setiap individu/rakyat yang ingin berpartisipasi langsung dalam pemerintahan dan turut serta menetapkan kebijakan politik. Hal ini akan amat sulit diakomodir sekaligus dalam suatu ruang dan rentang waktu tertentu. Jadi tidaklah mungkin setiap orang atau rakyat turut dapat berpartisipasi langsung dalam suatu proses pengambilan kebijakan suatu negara.

Sartori dalam Riswandha Imawan¹⁰ mengemukakan; Awalnya suatu pemerintahan disebut demokratis bila keputusan apapun yang diambil dibuat langsung oleh rakyat. Ini sejalan dengan pemahaman bahwa arti paling

⁹Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia, 1996.h. 6

¹⁰Riswandha Imawan, “*Fungsi Perwakilan, Pembentukan Legitimasi dan Pengambilan Keputusan*,” Hand Out mata kuliah Sistem Politik dan Pemerintahan RI, MAP UGM, 2001.

dasar demokrasi adalah *power of the people*. Namun segera disadari bahwa hal ini mustahil dilaksanakan. Para pakar sependapat bahwa satu pemerintahan dapat disebut demokratis, bila jaringan pembuatan keputusan melibatkan banyak unit politik, dan prosesnya transparan hingga rakyat dapat mengontrol ataupun memasukkan inisiatif baru lewat saluran yang disediakan oleh sistem politik, seperti Pemilu dan referendum¹¹.

Sketsa ringkas ini menunjukkan bahwa persoalan pemerintahan yang demokratis bisa berjalan, bila manifestasi kebebasan warga negara tidak berada pada titik ekstrim. Ibarat orang hendak minum air. Pada satu titik ekstrim, saat air mendidih, orang tidak bisa meminumnya. Sama juga bila berada pada titik ekstrim yang lain, saat air itu membeku. Kenyataan inilah yang membuat masyarakat modern berfikir mengenai perwakilan politik. Masalahnya sekarang, bagaimana menentukan wakil rakyat yang benar-benar mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat? Ini bukan masalah yang sederhana. Sekali mereka dipilih atau dipercaya menjadi wakil rakyat, maka keputusan apapun yang mereka ambil syah (*legitimate*), karenanya mengikat dan harus ditaati oleh tiap warganegara.¹²

Beberapa pakar menjelaskan tentang konsep perwakilan politik, antara lain: Miriam Budiardjo¹³, perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau satu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota Dewan Perwakilan Rakyat

¹¹*Ibid.*, 14.

¹²*Ibid.*, 20.

¹³Miriam, *Demokrasi*175.

pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).

Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili¹⁴. Sementara itu menurut Riswandha Imawan¹⁵ : Per wakilan adalah konsep yang menunjukkan hubungan antara orang-orang, yakni fihak yang mewakili dan diwakili, dimana orang yang mewakili memiliki sederet kewenangan sesuai dengan kesepakatan antara keduanya. Pelimpahan wewenang (politik) seperti ini, bukan saja untuk mengurangi beban sistem politik agar jumlah aktor yang terlibat dalam proses politik menimbulkan kompleksitas jaringan yang bisa membuat sistem itu tidak berfungsi. Pelimpahan ini berhubungan pula dengan kompleksitas dan kerumitan kehidupan sehari-hari masyarakat itu sendiri.

Jadi perwakilan politik adalah orang atau kelompok orang yang dipercaya memiliki kemampuan dan berkewajiban untuk bertindak dan berbicara atas nama satu kelompok orang yang lebih besar. Dengan demikian indikator yang bisa digunakan untuk melihat apakah seorang wakil (sekelompok orang) dinilai representatif oleh orang yang diwakili adalah :

1. Memiliki ciri yang sama dengan constituen (pemilih)

¹⁴Dahlan Thaib, *DPR Dalam.....*2.

¹⁵Riswandha Imawan, *"Fungsi Perwakilan.....*9

2. Memiliki ekspresi emosi yang sama dengan emosi konstituen
3. Intensitas komunikasi yang tinggi dengan konstituen
4. Resistensi yang rendah dari konstituen
5. Rasa aman wakil bila berada di tengah konstituen

D. Pemerintahan Daerah

Memahami penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan dari pemahaman pengertian pemerintahan itu sendiri dalam artian yang lebih luas. Bagir Manan¹⁶ mengungkapkan: Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan lain-lain sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*). Penyelenggaraan pemerintahan meliputi, tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan dan lain-lain¹⁷.

¹⁶Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2001.

¹⁷Ibid.....59

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah. Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada pemerintah di bidang legislatif, pemerintah di bidang yudikatif dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis berisi gerak atau aktifitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

Dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah pasal 18 Undang-undang dasar 1945 yang menyatakan; bahwa pembagian wilayah Indonesia

atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunannya ditetapkan dengan Undang-undang. Dalam pembentukan daerah besar dan kecil tersebut harus tetap memperhatikan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

E. Hubungan Legislatif Dan Eksekutif Daerah

Hubungan antara legislatif daerah (DPRD) dengan eksekutif daerah (Pemda) akan muncul berkaitan dengan dilaksanakannya tugas dan wewenang masing-masing, terutama bidang tugas yang menjadi urusan bersama seperti pembuatan peraturan daerah (Perda), penetapan APBD dan lain-lainnya. Dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 16 dikatakan bahwa badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, diantara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarkhi atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan subordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak dapat memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki administrasi pemerintah daerah¹⁸.

¹⁸Bambang Yudoyono, Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001, 95.

Suasana parlementer dalam hubungan legislatif-eksekutif daerah yang menunjukkan adanya mekanisme *check and balances* antara lain dikemukakan oleh :

Bagir Manan,¹⁹ wewenang menetapkan Perda yang telah disetujui bersama ada pada kepala daerah. ada dua dasar ketentuan ini. *Pertama* ; pengaruh sistem parlementer. Dalam sistem parlementer kepala negara yang menetapkan atau mengesahkan RUU menjadi undang-undang. Lebih-lebih lagi dalam negara yang berbentuk kerajaan. Rajalah yang secara hukum sebagai pembentuk undang-undang. Di Inggris dikenal sebutan *Queen (King) in Parliament* yang menunjukkan bahwa parlemen pada dasarnya adalah aparat raja (ratu). *Kedua* ; pengaruh sistem *checks and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan. Di Amerika Serikat (dan negara-negara semacam itu), wewenang menetapkan RUU yang telah disetujui Kongres ada pada presiden, sebagai bentuk *checks and balances* antara Kongres dan Presiden.

Mekanisme Check and Balances pada proses pemberhentian kepala daerah sebelum masa jabatannya berakhir (*impeachment*). Terdapat tujuh kategorikemungkinan kepala daerah dapat diproses pemberhentiannya sebagai kepala daerah sebelum masa jabatannya berakhir, sebagai berikut²⁰ :

1. Pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD.
2. Tidak memenuhi syarat sebagai kepala daerah.
3. Melanggar sumpah/janji kepala daerah.

¹⁹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar*.....136

²⁰E Koswara, *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Yayasan PARIBA, 2001.

4. Melanggar larangan bagi kepala daerah.
5. Mengalami krisis kepercayaan publik yang luas.
6. Melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam hukuman kurungan 5 (lima) tahun atau lebih.
7. Apabila diduga melakukan makar dan terbukti melakukan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan RI.

Lima kategori pertama dilakukan dengan melibatkan DPRD. Artinya kalau *impeachment* tersebut akan dikenakan kepada kepala daerah, tidak otomatis kepala daerah berhenti, melainkan melalui proses sidang DPRD dimana setidaknya 2/3 anggota DPRD harus hadir, dan 2/3 dari anggota yang hadir harus menyetujuinya untuk dapat diusulkan pemberhentiannya kepada presiden. Dengan demikian terdapat *check and balance* antara pemilihan, penetapan, pengesahan dan pemberhentian kepala daerah. Proses pemberhentian untuk dua kategori terakhir tidak memerlukan keterlibatan DPRD, melainkan langsung dilakukan oleh presiden, yaitu (a) bagi kepala daerah yang diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah negara kesatuan Republik Indonesia diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh presiden tanpa melalui keputusan DPRD ; (b) bagi kepala daerah yang terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah negara kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, diberhentikan dari jabatannya oleh presiden tanpa melalui persetujuan DPRD.

Dalam UU No.32 tahun 2004 kedudukan DPRD diberdayakan dengan memperluas hak-hak dan wewenangnya, serta pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD dipertegas, yang memungkinkan kepala daerah dapat diproses melalui *impeachment*, apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD. Namun demikian, kedudukan DPRD tetap merupakan mitra sejajar dengan kepala daerah untuk tetap memelihara *check and balances* antara DPRD dan kepala daerah, serta terpeliharanya efektivitas dan stabilitas pemerintahan daerah.

Pemberlakuan UU No.22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tidak hanya membawa perubahan paradigma hubungan eksekutif-legislatif daerah tapi juga pada perubahan pola hubungan pusat dan daerah. Dari makalah Workshop DPRD Lombok Tengah (2000) secara ringkas digambarkan bagaimana terjadinya perubahan karakteristik relasi kekuasaan baik di antara lembaga-lembaga politik utama dalam berbagai tingkatan maupun antara daerah-daerah dengan Jakarta. Perubahan karakteristik ini muncul dengan terjadinya peralihan dari era pemerintahan Soeharto yang sentralistik-otoritarianisme ke era reformasi yang lebih demokratis.

Setidaknya ada dua hal penting dengan adanya perubahan format tersebut ; *Pertama*, terjadinya pergeseran arena pergulatan politik dari pusat ke daerah dengan adanya keleluasaan daerah untuk membuat keputusan politik tanpa harus diintervensi oleh pusat. Hal ini dimungkinkan dengan adanya UU No.32 tahun 2004, yang memberi keleluasaan pada daerah dalam membuat keputusan politik.

Kedua, memungkinkan terjadinya pergeseran dari “pemerintahan oleh birokrasi” (*bureaucratic government*) kepada “pemerintahan partai” (*party government*) baik di tingkat Nasional maupun di Daerah.

Dengan beralihnya ajang pergulatan politik dari pusat ke daerah sangat memungkinkan terjadinya pergeseran pola hubungan antara legislatif dan eksekutif daerah. Sementara itu kenyataan saat ini menunjukkan telah berlangsungnya pemerintahan partai. Jabatan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati/Walikota dan wakilnya pada umumnya dikuasai oleh Parpol.

F. Penutup

Kualitas dari demokrasi di daerah akan sangat di tentukan oleh kualitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang merupakan wakil dari rakyat dalam menjalankan demokrasi. Oleh sebab itu undang-undang otonomi juga menghendaki terjadinya pemberdayaan (*empowering*) DPRD agar penilaian sumbang terhadap DPRD di era Orde Baru tidak terulang lagi. Pemberdayaan adalah upaya agar DPRD mampu melaksanakan tugas dan tanggungjawab secara wajar baik sebagai mitra eksekutif maupun sebagai pengemban pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah.

Banyaknya wacana yang berkembang belakangan ini tentang peran DPRD di era otonomi yang sudah mulai memperlihatkan peningkatan jika dibandingkan dengan era Orde Baru dan bahkan sebagian orang ada yang melihat DPRD sudah menjalankan kekuasaannya secara berlebihan yang berakibat pada menyempitnya ruang gerak eksekutif dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Adanya

peningkatan peran DPRD tentunya akan berdampak pada perubahan pola hubungan legislatif-eksekutif daerah.

Idealnya badan legislatif daerah menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep berbagai Raperda, karena posisi mereka sebagai wakil rakyat akan lebih memahami kepentingan dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.

Lembaga legislatif dan eksekutif mempunyai tugas dan kewenangannya masing-masing sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Walaupun mereka mempunyai tugas dan kewenangan masing-masing namun keduanya tetap terikat dalam suatu tata hubungan. Hubungan mana akan muncul dengan dilaksanakannya tugas dan kewenangan tersebut. Tata hubungan keduanya adalah sejajar dalam kerangka kemitraan sebagaimana diatur UU No. 32 tahun 2004. Bentuk hubungan antara keduanya tidak selamanya dapat dipertahankan dalam suatu bentuk/pola yang baku. Tuntutan kebutuhan dan perubahan lingkungan membuatnya harus menyesuaikan diri, seperti perubahan peraturan perundang-undangan dari UU No5 tahun 1974 ke UU no.22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004.

Daftar Pustaka

- Amal, Ichlasul & Mac Andrew, Colin, *"Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan"*, Rajawali Press Jakarta, 2000.
- Amal, Ichlasul & Panggabean, Samsu Rizal, *"Politik Kepartaian Orde Baru"*, dalam Demokrasi Indonesia Kontemporer.
- Imawan, Riswandha, *Membedah Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar Yogyakarta 1998
- Imawan, Riswandha, *"Fungsi Perwakilan, Pembentukan Legitimasi dan Pengambilan Keputusan,"* Hand Out mata kuliah Sistem Politik dan Pemerintahan RI, MAP UGM, 2001.
- Imawan, Riswanda. *Makalah Fungsi Perwakilan, Pembentukan Legitimasi dan Pengambilan Keputusan*, 2001
- Koswara, E, *"Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No.22 Tahun 1999, Suatu Telaahan Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya"* Otonomi Daerah Penyelesaian Atau Masalah? Analisis CSIS, Tahun XXIX/2000, No.1
- Koswara, E, *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan PARIBA, Jakarta, 2001.
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2001.
- Nugroho, Trilaksono, *Kebijakan publik dan Pembangunan*, FIA Unibraw dan IKIP Malang, Malang 1994.
- Pide, Andi Mustari, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1997,

Sanit, Arbi, 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta.

Soebiantoro. M dan Winarno Budi, "Perkembangan Demokrasi di Indonesia analisis Hubungan Legislatif dan Eksekutif 1950-1992", BPPS-UGM, 10(1A) Februari 1997.

Thaib, Dahlan, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty Yogyakarta, 2000.

Widodo, Joko, *Good Governance: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendana, Surabaya, 2001

Yudoyono, Bambang, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta 2001.

Dokumen:

Undang-undang No. 5 tahun 1974, tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-undang No. 22 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah

PP 20 Tahun 2000 Tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

PP 151 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

KEPPRES No. 74 Tahun 2001 Tentang Tata cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.